Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

27 879 Versterking van de positie van de consument

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2016

Op 14 maart heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) haar jaarverslag 2015 op haar website (http://jaarverslag.acm.nl) gepubliceerd en aan mij en beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. In dit jaarverslag verantwoordt de ACM zich over de uitvoering van haar wettelijke taken in 2015. De ACM heeft naast het jaarverslag ook het Signaal 2016 opgesteld, waarin de ACM aandacht vraagt voor beleidsvraagstukken die van belang zijn voor haar toezicht. In deze brief reageer ik op het jaarverslag en het Signaal. Tevens zend ik u hierbij het Signaal 2016[1]. Met deze brief voldoe ik ook aan een aantal toezeggingen die ik heb gedaan tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM.

1. Jaarverslag

Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden en is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) formeel opgericht. In de ACM zijn verschillende onderdelen van het markttoezicht samengebracht: consumentenbescherming, mededingingstoezicht en regulering van markten op het gebied van energie, telecom, vervoer en post. In de breedte van dit toezicht stelt de ACM de consument centraal. Uit het jaarverslag blijkt dat de ACM ook in 2015 verschillende instrumenten heeft ingezet in haar probleemoplossende toezichtstijl. Daarin kiest de ACM binnen haar wettelijke taken en bevoegdheden een instrument dat naar haar inzicht het effectiefst bijdraagt aan de oplossing van een probleem. In 2015 heeft de ACM bijvoorbeeld boetes opgelegd voor kartelafspraken, toegangsverplichtingen opgelegd om telecomnetwerken open te houden voor concurrentie, consumenten geïnformeerd over hun rechten en voorlichting gegeven aan zorgaanbieders in de eerste lijn om terughoudendheid te verkleinen om samen te werken ten gunste van patiënten en verzekerden. Ik ondersteun deze toezichtwijze.

[1] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr.

kst-27879-D
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Evaluatie ACM

In 2015 is de ACM geëvalueerd. Uw Kamer is over de evaluatie apart geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 25 268, nr. 132). De onderzoekers concluderen dat de doelmatigheid van het functioneren van de ACM op orde is en dat de opbrengsten van het toezicht de kosten overtreffen. De ACM heeft een significante bijdrage geleverd aan het goed functioneren van markten en aan het beschermen van de consument. Tegelijkertijd kan op onderdelen nog verbetering plaatsvinden en kan de doeltreffendheid nog verder toenemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afschrikwekkende werking van het toezicht en om aandacht voor het verkorten van doorlooptijden. Ik ben dan ook positief over het feit dat de ACM in het jaarverslag 2015 een uitgebreidere rapportage geeft over haar doorlooptijden. De ACM werkt aan de opvolging van de aanbevelingen en heeft in 2015 interne stappen genomen om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de meting van doorlooptijden te verbeteren. Ik blijf over deze initiatieven met de ACM in gesprek.

Effecten op consumentenwelvaart

De geschatte opbrengst voor consumenten van het toezicht door de ACM was in 2015 ongeveer € 1,3 miljard. Daarvan is ongeveer € 825 miljoen toe te schrijven aan werkzaamheden uit 2013 en 2014. Ongeveer € 455 miljoen is toe te schrijven aan optreden van de ACM in 2015. In 2014 was dit € 110 miljoen. Met inachtneming van de grote onzekerheden waarmee dit soort analyses omgeven zijn, ben ik positief over deze toename in geschatte opbrengsten. Ik verwacht dat de ACM door effectieve uitvoering van haar wettelijke taken blijvend aanzienlijke effecten op de consumentenwelvaart kan realiseren.

2. Toezeggingen

Zoals toegezegd naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 2014/15, 28 165, nr. 192) ga ik in deze brief specifiek in op het toezicht op de energiemarkt. Een belangrijk deel van het toezicht op de energiemarkt bestaat uit regulering, in het bijzonder tariefregulering, zoals ook blijkt uit het jaarverslag van de ACM. Regulering van de netbeheerders is van belang om het evenwicht te waarborgen tussen de belangen van afnemers en die van de netbeheerders met een natuurlijk monopolie. Regulering heeft gezorgd voor efficiëntere netbeheerders en lagere tarieven. Tegelijkertijd is de vraag of de toenemende aandacht voor en detaillering van de regulering voldoende aansluit bij de energietransitie. De energietransitie zal bijvoorbeeld ook vragen om ruimte voor partijen om dezelfde doelen op een andere manier te kunnen bereiken. Daarnaast ontstaat in de sector steeds meer behoefte aan ex-ante duiding van de toezichthouder over de toepassing van regels in specifieke situaties. Het is van belang dat de ACM hier oog voor houdt. De Energiedialoog biedt de mogelijkheid om de focus op het transitiebeleid scherper te krijgen. De uitkomsten van de Energiedialoog kunnen hiermee van invloed zijn op de werkzaamheden van de ACM.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM op 17 november 2015 in de Tweede Kamer heb ik toegezegd om te bekijken hoe vaak recidive voorkomt en om te bekijken of de frequentie van clementieverzoeken toeneemt als gevolg van het voorstel (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, handelingen 34 190, nr. 25-21). Ik heb navraag gedaan bij de ACM naar de recidivecijfers. Bij de ACM en haar rechtsvoorgangers hebben zich twaalf gevallen van recidive voorgedaan gerelateerd aan sectorspecifiek markttoezicht en één geval gerelateerd

aan generiek mededingingstoezicht. Het streven is dat er geen recidive voorkomt. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima zal de ACM overtreders in geval van recidive dan ook een 100% verhoging van de boete op kunnen leggen. Ik verwacht dat deze verhoging een afschrikwekkend effect zal hebben op potentiele recidivisten, waardoor herhaalde overtredingen in het algemeen minder snel begaan zullen worden.
Daarnaast is aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om te kijken naar het effect van verhoging van de boetemaxima op het aantal clementieverzoeken. Ik heb tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aangegeven deze gegevens graag te verstrekken maar dat deze wellicht niet beschikbaar zijn. Dat blijkt inderdaad het geval. Om een mogelijk effect van verhoging van de boetemaxima op het aantal verzoeken voor clementie te schatten, dient tenminste te worden gekeken naar een langere periode vanaf enkele jaren voor verhoging van de boetemaxima tot enkele jaren daarna. Zodra er voldoende gegevens zijn om hier een beeld van te krijgen zal ik uw Kamer hierover informeren.

3. Vooruitblik

Eind 2015 is de Europese Commissie een consultatie gestart over het versterken van de handhaving van de EU-mededingingsregels door nationale mededingingsautoriteiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verdere convergentie in onafhankelijkheidsvereisten en detectie en sanctie-instrumenten. De Europese Commissie komt mogelijk op basis van de consultatie dit jaar met maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor de ACM. Begin 2016 heb ik op deze consultatie gereageerd in lijn met het BNC-fiche dat in 2014 aan uw Kamer is voorgelegd (kamerstuk 22 112, nr. 1917). Ik onderschrijf het belang van effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels en ondersteun het verkennen van versterkende maatregelen voor handhaving van de mededingingsregels door nationale mededingingsautoriteiten. De institutionele positie van de ACM kent al verschillende waarborgen die een onafhankelijke taakuitoefening garanderen. De ACM beschikt voorts over een volledig pakket aan doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden. Mijn inzet is dat eventuele nieuwe maatregelen geen onnodige afbreuk doen aan de autonomie van lidstaten ten aanzien van de positionering en inrichting van hun autoriteiten en de mate waarin daarover ministeriële verantwoordelijkheid kan worden afgelegd.

Nu het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM is aangenomen, kunnen de wettelijke boetemaxima per 1 juli 2016 worden verhoogd. Naar aanleiding van de wetswijzigingen zal ook de Boetebeleidsregel ACM 2014 worden aangepast. De boetebeleidsregel geeft kaders voor de wijze waarop de ACM binnen de wettelijke kaders invulling kan geven aan de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De hogere wettelijke boetemaxima dragen bij aan de preventieve afschrikkende werking van het markttoezicht van de ACM en daarmee de bereidheid tot naleving van de regels.

4. Signaal 2016

In het Signaal vraagt de ACM aandacht voor beleidsvraagstukken die van belang zijn voor haar toezicht. Het reflecteren op ontwikkelingen die de ACM ziet en op toezichtervaringen kan bijdragen aan de kwaliteit van zowel het toezicht als het beleid. In het Signaal 2016 gaat de ACM in op dilemma’s die zij ziet bij samenloop tussen marktactiviteiten en publieke belangen. Daarnaast gaat de ACM in op de marktordening in de energiesector en de gezondheidszorg.

Overheid en markt

De ACM signaleert bij de samenloop tussen marktactiviteiten en publieke belangen dat de overheid diverse rollen kan hebben. De overheid kan bijvoorbeeld actief zijn als aanbieder van een marktactiviteit maar kan ook actief zijn als aandeelhouder. Onduidelijkheid over het publieke belang kan dan conflicten opleveren. De ACM pleit er daarom voor om goed vast te leggen wat de publieke belangen zijn en om duidelijke spelregels te hebben voor overheden die zelf als marktspeler actief zijn.

De ACM signaleert terecht dat indien een onderneming wordt geacht publieke belangen te behartigen, deze belangen duidelijk moeten worden vastgelegd. Tegelijkertijd is dat niet altijd volledig mogelijk. Een voorbeeld daarvan is het belang van de mainportfunctie van Schiphol dat moeilijk volledig in regelgeving en in contracten vast te leggen is. In zulke gevallen kan extra zeggenschap wenselijk zijn, bijvoorbeeld in de vorm van het aandeelhouderschap. Tegelijkertijd moet de overheid oog hebben voor marktmacht die kan ontstaan in situaties waarbij er afhankelijkheid is van één of een beperkt aantal partijen. Daarin heeft de ACM een belangrijke taak. Zo heeft de ACM naast het generieke mededingingstoezicht, onder andere op het gebied van spoor en luchtvaart ook specifieke markttoezichttaken. Daarnaast is in de Nota Staatsdeelnemingen rijksoverheid 2013 opgenomen dat bij de beoordeling van de strategie van deelnemingen ook wordt gekeken naar de mate waarin die zou kunnen leiden tot verstoorde concurrentieverhoudingen.

De ACM vraagt voorts aandacht voor duidelijke spelregels waar de overheid actief is als marktspeler. Ik ben het daarmee eens. De Wet markt en overheid stelt daartoe een aantal gedragsregels om een gelijk speelveld tussen de overheid en marktpartijen te creëren. De gedragsregels gelden niet wanneer een overheid besluit dat het verrichtten van de activiteiten in het algemeen belang plaatsvindt. Het algemeen belang kan gediend zijn door optreden van de overheid op een markt. Tegelijkertijd kunnen, zoals de ACM aangeeft, mogelijkheden onbenut blijven voor ondernemerschap en meer efficiëntie als de overheid de markt onder ongelijke voorwaarden betreedt. Binnenkort zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet markt en overheid en hoe het kabinet de toekomst van deze wet ziet.

Energie

Met betrekking tot energie gaat de ACM in op het belang van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij aanleg van nieuwe energie-infrastructuur, aandacht voor effecten van aanpassingen in de tariefstructuur en een marktgerichte en Europese aanpak om leveringszekerheid te garanderen. Het belang van de door de ACM genoemde punten onderschrijf ik.

Ten aanzien van de afwegingen bij nieuwe energie-infrastructuur is het investeringsplan dat een netbeheerder moet gaan maken het instrument om een afweging te maken over nut en noodzaak van energie-infrastructuur en over de vormgeving. De hiervoor benodigde regelgeving zal worden opgenomen in het wetsvoorstel dat in september bij uw Kamer wordt ingediend. Verder heb ik in de warmtevisie en het Energierapport aangegeven het van belang te achten dat door middel van een MKBA een (lokale) afweging gemaakt kan worden voor de vormgeving van de energievoorziening. Daarbij gaat het nadrukkelijk om een bredere afweging dan alleen de kosten van de infrastructuur, bijvoorbeeld verduurzaming en de effecten voor eindgebruikers spelen ook een belangrijke rol. In het kader van de uitwerking van de warmtevisie zal aan

dit instrument verdere invulling worden gegeven in samenwerking met decentrale overheden en betrokkenen uit de sector.

Voor effecten van aanpassingen in de tariefstructuur heb ik nadrukkelijk aandacht. Deze potentiële effecten waren bijvoorbeeld voor mij reden om in het wetsvoorstel STROOM geen significante wijzigingen in de tariefstructuur voor te stellen. Bij eventuele voorstellen tot aanpassing van de tariefstructuur zullen net als in het verleden effecten voor verschillende typen afnemers zo goed mogelijk in beeld worden gebracht.

In het signaal sluit de ACM zich aan bij de visie van het Energierapport dat een marktgerichte en Europese aanpak voor het garanderen van de leveringszekerheid het meest verstandig is. De ACM en mijn ministerie trekken geregeld samen op om dit in de Europese discussie in te brengen. Daarvoor blijf ik me inzetten.

Zorg

Ten aanzien van de zorgsector merkt de ACM dat bij sommige vraagstukken veldpartijen via zelfregulering tot een oplossing trachten te komen maar dat het kan voorkomen dat deze samenwerking de concurrentie beperkt. Hoewel de ACM in haar toezicht de nadelen van een concurrentiebeperking tegen eventuele voordelen voor de patiënt of verzekerde kan afwegen, merkt de ACM op dat het van belang is dat zij deze voordelen kan verifiëren. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik onderschrijven de visie van de ACM dat zelfregulering, gelet op de vele ontwikkelingen in de zorg, een zeer nuttige aanvulling op wet- en regelgeving kan zijn, maar dat hier ook grenzen aan zitten. Met het toezicht op de naleving van de Mededingingswet wordt gewaarborgd dat veldpartijen niet onderling de concurrentie beperken ten nadele van patiënten en verzekerden. Zoals de ACM ook opmerkt, is er een belangrijke rol weggelegd voor het Kwaliteitsinstituut om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit van zorg, bijvoorbeeld door het bevorderen van kwaliteitsstandaarden, en beschikt het Kwaliteitsinstituut over doorzettingsmacht voor het geval ontwikkelingen stagneren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp